



## Tájékoztató

### A Budapest Főváros Kormányhivatala BP/2800/00288-2/2022. iktatószámú szakmai segítségnyújtásáról

Tisztelt Képviselő-testület!

#### Budapest Főváros Kormányhivatala tájékoztatásának tartalma:

A *Képviselő-testület szervezeti és működési szabályzatáról* szóló 19/2020. (X. 9.) önkormányzati rendeletének (a továbbiakban: SZMSZ) 52. § (4)-(5) bekezdése nincs összhangban a *Magyarország helyi önkormányzatairól* szóló 2011. évi CLXXXIX. törvény (a továbbiakban: Mötv.) 44. §-ával.

Az SZMSZ vitatott rendelkezése előírja, hogy amennyiben a rendkívüli ülést kezdeményező indítvány a képviselő-testület döntésének meghozatalára irányul, akkor ahhoz az SZMSZ-ben meghatározott formai követelményeknek megfelelő előterjesztést is csatolni kell. Budapest Főváros Kormányhivatal (a továbbiakban: Kormányhivatal) szerint az előterjesztés benyújtásának megkövetelése törvényellenes, mert az Mötv. 44. §-a szerint az ülés kezdeményező indítványban elégséges az ülés összehívásának indokát előadni. A Kormányhivatal jogi álláspontja, hogy az „Mötv. a rendkívüli képviselő-testületi ülés kötelező összehívásának eseteit kógens módon szabályozza, a 44. §-ban megállapított követelmények szűkítésére vagy bővítésére nem ad a helyi jogalkotónak felhatalmazást”.

Fentiekből következően a Kormányhivatal indokoltnak tartja az SZMSZ 52. § (4)-(5) bekezdésében foglalt rendelkezések felülvizsgálatát.

A SZMSZ rendkívüli ülés összehívását szabályozó rendelkezése:

„52. § (1) A polgármester rendkívüli ülést hívhat össze, ha a soron következő rendes ülést megelőzően szükséges a Képviselő-testület döntése. A polgármester a rendkívüli ülés meghívójában köteles megindokolni, miért szükséges a soron következő rendes ülést megelőző döntéshozatal.

(2) A polgármester köteles rendkívüli ülést összehívni, ha az Mötv. 68. § (1) bekezdése szerint a Képviselő-testület valamely döntésének ismételt tárgyalását kezdeményezi.

(3) A polgármester az Mötv. 44. §-ának megfelelően köteles tizenöt napon belül rendkívüli ülést összehívni. Az indítványnak tartalmaznia kell az összehívás indokát és a javasolt napirendet.

(4) Ha a (3) bekezdés szerinti indítvány a Képviselő-testület döntésének kezdeményezésére irányul, az indítványhoz csatolni kell a döntési javaslatot tartalmazó e rendelet szabályainak megfelelő előterjesztést.



(5) A Képviselő-testület a (3) bekezdés szerinti indítványban megjelölt ügyet szabályszerűen benyújtott előterjesztés hiányában is megvitathatja, de arról döntést nem hozhat.

(6) Az (5) bekezdés szerinti korlátozást a Budapest Főváros Kormányhivatalának vezetője által előterjesztett indítvány esetében nem kell alkalmazni.

(7) Nem köteles a polgármester rendkívüli ülés összehívására, ha a (3) bekezdés szerinti indítványt a munkaterv szerint soron következő rendes ülést megelőző tizenöt napon belüli időpontban terjesztik elő. A rendkívüli ülés összehívásának mellőzése esetén az indítványban szereplő ügyet a polgármester a rendes ülésre napirend kiegészítéseként terjeszti elő.”

Az Mötv. Kormányhivatal által hivatkozott 44. §-a:

„44. § A képviselő-testület szükség szerint, a szervezeti és működési szabályzatban meghatározott számú, de évente legalább hat ülést tart. Az ülést tizenöt napon belüli időpontra össze kell hívni a települési képviselők egynegyedének, a képviselő-testület bizottságának, valamint a kormányhivatal vezetőjének a testületi ülés összehívásának indokát tartalmazó indítványára. Az indítvány alapján a testületi ülést a polgármester hívja össze a testületi ülés indokának, időpontjának, helyszínének és napirendjének meghatározásával.”

#### **A Kormányhivatal álláspontjának értékelése:**

A Kormányhivatal rendkívüli ülés összehívására vonatkozó álláspontja az Önkormányzat előtt az SZMSZ megalkotása előtt is ismert volt. A Kormányhivatal ugyanis már 2017-ben a BP/1010/00261-1/2017. számú szakmai segítségnyújtás keretében kiadott tájékoztatójában is kifejtette a korábbi SZMSZ<sup>1</sup> felülvizsgálatával összefüggésben, hogy az Mötv. „a rendkívüli ülés kezdeményezése kapcsán egyetlen jogszabályi kötelezettséget ír elő a kezdeményezők számára garanciális szabályként, nevezetesen, hogy meg kell jelölni az indítványban a rendkívüli ülés összehívásának az indokát”. A régi SZMSZ kifogásolt 31. §-a az alábbiak szerint rendelkezett:

„31. § (1) A képviselő-testület rendkívüli ülést tarthat, ha azt a bizottság vagy legalább öt képviselő indoklással ellátott kérelemben indítványozza.

(2) Amennyiben az indítványt az arra jogosult nyújtotta be, és **az az SzMSZ előterjesztésekre vonatkozó 10. mellékletében foglalt rendelkezéseknek is megfelel**, a rendkívüli képviselő-testületi ülést az indítványnak a polgármesterhez érkezésétől számított leghamarabb két munkanapon, de legfeljebb tíz munkanapon belüli időpontra össze kell hívni.”

A hatályos SZMSZ kialakítása során a rendkívüli ülés szabályainak meghatározásakor az előterjesztő figyelemmel volt a Kormányhivatal 2017-ben adott, és többször megismételt tájékoztatójára. Ezért az Mötv. 44. §-a szerinti indítvány esetében az SZMSZ 52. § (3) bekezdése további követelmények előírása nélkül kifejezetten kötelezi a polgármestert a rendkívüli ülés összehívására. **A régi SZMSZ-től eltérően a formális előterjesztés benyújtása nem az összehívás, hanem az érdemi határozathozatal feltétele.** Ezt a megfontolást az SZMSZ indokolása kifejezetten rögzítette az alábbiak szerint:

„A Kormányhivatal észrevételeire figyelemmel módosul a rendkívüli ülés összehívására vonatkozó szabályozás. Eszerint a rendkívüli ülés kötelező összehívását eredményező kezdeményezés követelményeként nem írható elő, hogy a kezdeményezők az Mötv. 44. §-a szerinti indítvány mellett szabályszerű előterjesztést is benyújtsanak. Ugyanakkor

<sup>1</sup> a 2020. október 9. napjáig hatályban volt 28/2012. (VII. 2.) önkormányzati rendelet



*előterjesztés hiányában - a Kormányhivatal indítványára összehívott ülés kivételével - a Képviselő-testület határozatot nem hoz.”*

Ezzel összhangban fogalmaz az SZMSZ 66. §-a is:

**„A rendkívüli ülés napirendi javaslata a polgármester által megtárgyalni javasolt előterjesztéseket, valamint az **Mötv. 44. §-ának megfelelő indítvány esetén az abban megjelölt javaslatot tartalmazza.****

A 66. § rendelkezésének szövegezése következetesen jeleníti meg a polgármester és az Mötv. 44. §-ában meghatározott személyek rendkívüli ülés kezdeményezési joga közötti különbséget. A polgármester az SZMSZ 52. § (1) bekezdése alapján csak akkor jogosult a képviselő-testület rendkívüli ülését összehívni, ha a képviselő-testületnek a soron következő rendes ülés előtt döntést kell hoznia valamely kérdésben. Az erre vonatkozó indokolást a meghívóban köteles rögzíteni. Ugyanakkor ilyen megkötést az SZMSZ 52. § (2) bekezdése az Mötv. 44. §-a szerinti kezdeményezők (képviselek egynegyede, bizottság, kormányhivatal) esetében nem tartalmaz.

**Ugyanis tipikus, de nem szükségszerű, hogy az ülésre javasolt napirend célja valamely önkormányzati döntés meghozatala legyen.** Elképzelhető, hogy az ülés célja csupán valamely benyújtott tájékoztató, vagy egy későbbi konkrét előterjesztés alapját szolgáló szakmai koncepció megvitatása. Az Mötv. e tekintetben tág teret enged a helyi önkormányzat szabályozási autonómiájának. A helyi SZMSZ-ek szabályozhatnak akár olyan üléstípusokat is, amelyeknek kifejezetten nem célja a döntéshozatal (emlékülés, egyes kiemelt témák, koncepciók megvitatását vagy az önkormányzat tisztségviselők beszámoltatását szolgáló ülés stb.). Megjegyzendő, hogy **az Mötv. sem a rendes, sem a rendkívüli ülés fogalmát nem ismeri.** A „rendes-rendkívüli” ülés megkülönböztetése ugyan a gyakorlatban elterjedt, de nem az Mötv.-ből következő szabályozási szükséglet. Sőt az Mötv. megszövegezéséből sokkal inkább az ülések egységes szabályozása következne. Az Mötv. 44. §-a még csak külön bekezdésekbe sem bontja szét a „tervszerűen kötelezően megtartandó” ülések számát meghatározó szabályt és a képviselők, bizottság vagy kormányhivatal indítvány alapján kötelezően összehívandó ülésekre vonatkozó szabályt. **Ebből következően téves minden olyan állítás, miszerint az Mötv. bármilyen kógens rendelkezést tartalmazna kifejezetten a rendkívüli ülésekre vonatkozóan,** hiszen az Mötv. a rendkívüli ülés fogalmát sem ismeri.

**Az Mötv. 44. §-ából egy követelmény következik kényszerítően: az ott meghatározott személyektől származó indokolt indítvány alapján a polgármester köteles a megjelölt téma megvitatására összehívni a képviselő-testület ülését.**

Egyébiránt akármilyen üléstípusokat is vezet be a képviselő-testület, az Mötv. 53. §-a alapján az ülés összehívására, menetére és a döntéshozatalára vonatkozó részletes szabályokat köteles a helyi sajátosságokra figyelemmel az SZMSZ-ben meghatározni. A szabályozás kialakítása során pedig számos az Alaptörvényből és más törvényekből következő szempontot kell érvényesíteni. Ide sorolhatók példálózó jelleggel az alábbi követelmények:

- a jogalkotási eljárásra és az egyéb közhatalmi döntéshozatalra vonatkozó az Alaptörvény demokratikus jogállamiságot deklaráló B) cikk (1) bekezdéséből származó követelmények, különös tekintettel az Alkotmánybíróság „jogalkotás ésszerű rendjére” vonatkozó megállapításaira<sup>2</sup>;

<sup>2</sup> Lásd: 8/2003. (III. 14.) AB határozat, 63/2003. (XII. 15.) AB határozat, 164/2011. (XII. 20.) AB határozat, 6/2013. (III. 1.) AB határozat. Ezen elsősorban az Országgyűlés eljárásával összefüggésben megfogalmazott Idősbarát önkormányzat • Befogadó település



- azon alapvető rendelkezés érvényesítése, miszerint a „helyi önkormányzás a helyi közügyekben demokratikus módon, széles körű nyilvánosságot teremtve kifejezi és megvalósítja a helyi közakaratot” [az Mötv. 2. § (2) bekezdés];
- helyi közösségek bevonásának követelménye a fontosabb döntések előkészítésébe [az Mötv. 53. § (3) bekezdés];
- jegyző törvényességi ellenőrzésének biztosítása [az Mötv. 53. § (1) bekezdés k) pont];
- az önkormányzati rendeletek és normatív határozatok megalkotása során a jogalkotásról szóló 2010. évi CXXX. törvényben (a továbbiakban: **Jat.**) foglalt követelmények érvényesítése;
- az önkormányzati rendeletek és normatív határozatok megalkotása során a jogszabályszerkesztésről szóló 61/2009. (XII. 14.) IRM rendeletben (a továbbiakban: **Jszr.**) foglalt követelmények érvényesítése.

**A Kormányhivatal jelen megkeresésében lényegében azt a megállapítást teszi, hogy Mötv. 44. §-a szerint indítványozott rendkívüli ülés esetében az önkormányzati döntéshozatalt nem köthető formális írásbeli előterjesztéshez. Ugyanakkor ez a megállapítás az önkormányzati rendeletek és normatív határozatok esetében biztosan nem tartható, hiszen a Jat. és a Jszr. rendelkezései nem érvényesíthetők írásbeli előkészítés nélkül. Tehát a normatív aktusok esetében a jogszabályi követelményeknek megfelelő írásbeli előkészítésnek nincs alternatívája. A helyi közügyek demokratikus intézésének és a széles körű nyilvánosság biztosításának követelményével [Mötv. 2. § (2) bekezdés] ugyancsak ellentétben állna, ha a helyi közösség életét jelentősen befolyásoló döntéseket úgy hozhatná meg a képviselő-testület, hogy a választópolgárok elvi lehetőséget sem kapnak döntési javaslatok előzetes megismerésére. Márpedig a Kormányhivatal álláspontjából az következik, hogy rendkívüli ülés kezdeményezése esetén az SZMSZ nyilvánosságot és társadalmi egyeztetést előíró garanciális rendelkezései korlátlanul megkerülhetők, és az önkormányzati döntések a rendkívüli ülésen elhangzó szóbeli előterjesztések alapján meghozhatók.**

Tehát látható, hogy a Kormányhivatal Mötv. 44. §-a kapcsán kifejtett jogértelmezése olyan következményekre vezet, ami nincs összhangban sem az Mötv. szabályozási rendszerével, sem más törvényekből következő követelményekkel. Ebből következően nem felel meg sem a rendszertani, sem a teleologikus értelmezés követelményének.

#### **A Kormányhivatal álláspontjának vitatása**

A Kormányhivatal az Mötv. 133. § (3) bekezdése alapján szakmai segítségnyújtás keretében fejtette ki álláspontját. Az előző bekezdésben kifejtett szakmai véleményem szerint az SZMSZ-ben szükséges szabályozni a rendkívüli ülés összehívásának és előkészítésének szabályait. A Kormányhivatal álláspontját az Önkormányzat nem köteles elfogadni. Az Mötv. 133. § (3) bekezdés nem zárja ki azt sem, hogy a segítségnyújtás keretében akár többkörös szóbeli konzultációt folytasson a Kormányhivatal az Önkormányzattal. A Kormányhivatalt a képviselő-testületi ülést megelőzően tájékoztattam szakmai álláspontunkról.

---

követelményeket a Kúria is irányadónak tekinti az önkormányzati jogalkotás törvényességének vizsgálatakor (lásd: Kúria Köf.5.046/2016/8. számú határozat [13] bekezdés)

Ha a Kormányhivatal nem fogadja el álláspontunkat, akkor törvényességi felhívással fog élni. Ez esetben az Önkormányzat vagy visszakozik, vagy vállalja, hogy a Kormányhivatal megtámadja az SZMSZ-t a Kúrián.

Budapest, 2022. május 30.

  
**dr. Filipsz Andrea**  
jegyző